ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXVII, 10 SECTIO G 1980

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Historii i Teorii Państwa i Prawa oraz Nauk Politycznych

Bogumiła RUCIŃSKA, Alicja SZCZEPAŃSKA

Wybrane problemy ochrony prawnej i społeczno-ekonomicznej środowiska naturalnego

Некоторые проблемы правовой и общественно-экономической охраны природной среды

Selected Problems of Legal and Socio-Economic Protection of Natural Environment

WPROWADZENIE

Zmierzając do zaspokojenia swych potrzeb, człowiek wywołuje zmiany w środowisku, w którym żyje. Na przestrzeni dziejów niemało jest przykładów zakłóceń, naruszających równowagę między dobrami przyrody a rozwojem cywilizacji. Stopień tych zakłóceń warunkował formy i środki oraz intensywność ochrony, a także zasięg współpracy naukowców i praktyków na tym polu. O ile w poprzednich okresach wystarczał kierunek konserwatorski, o tyle w chwili obecnej dążność do zachowania bytu człowieka na Ziemi wymaga działania konstruktywnego, opartego na systemie planowanym, przy wykorzystaniu różnego rodzaju nowoczesnych osiągnięć techniki i technologii.

Ostatnio w dobie rewolucji naukowo-technicznej, zagrożenie środowiska naturalnego wzrasta niesłychanie szybko i obejmuje już całą planetę. Zmiany wywołuje zwłaszcza: 1) wzrost liczby ludności; 2) niespotykany dotychczas rozwój produkcji dóbr zaspokajających potrzeby człowieka; 3) masowe zużywanie wszelkich, a zwłaszcza energetycznych surowców i minerałów; 4) stały wzrost potrzeb i wymagań człowieka.

Zanieczyszczenie środowiska charakteryzuje silna progresja w stosunku do liczby ludności. Wynika ona ze znacznego rozwoju sił wytwórczych, zwiększającego możliwości niszczycielskie człowieka i stanowiące-

go potencjalne zagrożenie dla środowiska naturalnego. Bowiem koncentracja zanieczyszczeń na obszarach silnie uprzemysłowionych i zurbanizowanych może przekraczać naturalne właściwości samooczyszczające. Nierównomierne rozmieszczenie ludności i potencjału gospodarczego powoduje dysproporcje w wykorzystaniu zasobów przyrody, prowadzi do napięć ekologicznych, degradacji jakości środowiska, szeregu deficytów (wody, energii, surowców itd.).

Narastające zagrożenie i konieczność przeciwstawienia się mu spowodowały, że problemy ochrony i kształtowania środowiska stały się również problemami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi. Świadczy o tym działalność wielu organizacji o charakterze międzynarodowym, zawieranie konwencji i porozumień międzypaństwowych i międzynarodowych, a najdobitniej postawienie tych zagadnień na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (Raport U'Thanta i wyniki konferencji sztokholmskiej).

Interdyscyplinarny dorobek nauk dostarcza wciąż nowych odkryć o związkach przyczynowych między rozwojem sił wytwórczych i postępem techniki, urbanizacji a skutkami pogłębiającego się wciąż kryzysu środowiska naturalnego.

Na sympozjum zorganizowanym w Tokio w r. 1971 przez Międzynarodową Radę Nauk Społecznych, dotyczącym zagadnień degradacji środowiska, U. S. S. Siemionow (ZSRR) podkreślił, że istnieje zależność stopnia zanieczyszczenia środowiska od ustroju społeczno-ekonomicznego.[1]

Również na Sympozjum zorganizowanym w r. 1971 w Pradze przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ stwierdzono, że jakkolwiek rodzaje zanieczyszczeń oraz techniczne środki ich opanowywania są w istocie zbliżone we wszystkich krajach o określonym rozwoju cywilizacji, to jednak formy i środki ochrony są odmienne w krajach o różnych ustrojach. Dotyczy to między innymi stopnia opanowania przyczyn i skutków degradacji biosfery, kompleksowego zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, stosowania przedsięwzięć społecznych, finansowych i ekonomicznych.[2]

OCHRONA PRAWNA I SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

U podstaw szeregu akcji międzynarodowych z zakresu ochrony naturalnego środowiska wyeksponować należy względy natury społeczno-gospodarczej. Dotyczy to na przykład Międzynarodowego Programu Biologicznego (IBP), programu Człowiek i Biosfera (MaB), działalności Mię-

---

[1] W. Michajłow, K. Zabierowski: *Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa—Kraków 1971.

[2] *Ibid.*, s. 22.

dzynarodowej Rady Ochrony Ptaków czy też układów i porozumień w sprawie ochrony zasobów morskich.

Przystępując do przedstawienia zagadnień dotyczących ochrony przyrody i jej zasobów, które ująć można z punktu widzenia przyrodniczego, humanistycznego, technicznego czy ekonomicznego należy mieć na uwadze pewne generalne założenia, udokumentowane naukowo i eksperymentalnie. Do nich w szczególności należą następujące:

1. Człowiek stanowi cząstkę przyrody, nierozerwalnie z nią związaną, z uwagi na budowę swego organizmu, jego działanie oraz warunki, w jakich żyje. Stąd wynikają jego szerokie powiązania ze środowiskiem przyrodniczym — bezpośrednie i pośrednie, jednorodne i kompleksowe.

2. Przyroda w swej naturalnej postaci stanowi układ, w którym panuje określona równowaga pomiędzy poszczególnymi komponentami. Dotyczy to różnych ujęć, jak np.: gleba — roślina — zwierzę; drapieżnik — jego ofiara; pasożyt — żywiciel; powietrze — woda. Istotą wpływającą na kształtowanie się tych zjawisk, zachowanie między nimi równowagi jest człowiek. Równowaga ta może być zachwiana celowo lub jako uboczny, nie zamierzony efekt określonej działalności. W tych zmienionych warunkach mogą wytworzyć się nowe stany równowagi, świadomie kształtowane przez człowieka lub kształtujące się bez jego udziału.

3. Podstawą działalności gospodarczej są zasoby przyrody żywej i nieożywionej oraz siły przyrody. Przekształcenia ich na dobra konsumpcyjne dokonuje się w konkretnych warunkach środowiska, niejednokrotnie przy udziale sił przyrody.

4. Zmiany zachodzące w przyrodzie pod wpływem działalności gospodarczej rzadko tylko mają charakter prosty. Przeważnie są to powiązania łańcuchowe, przy których nie jesteśmy w stanie przewidzieć końcowego efektu, jego charakteru bądź stopnia nasilenia. Współdziałanie człowieka z przyrodą może wywoływać skutki korzystne dla człowieka i otaczającego go środowiska lub też korzystne dla człowieka, a niekorzystne dla przyrody. Te ostatnie mogą być odwracalne w przypadku zastosowania dodatkowych sił i środków w celu świadomego, programowego chronienia naturalnego środowiska.

Pomimo szybko postępującego rozwoju nauk, które ukazują zgubne skutki działalności człowieka w przyrodzie, dysproporcja pomiędzy środowiskiem, a gospodarczą działalnością człowieka ulega stale pogłębieniu. Jest to gra, w której występuje dwóch partnerów: jednym z nich jest człowiek, drugim przyroda, której rola przejawia się w postaci zjawisk żywiołowych, wpływających na wynik działalności człowieka (powódź, susza itp.). Człowiek „grając z naturą" stara się — wg Langego — postępować możliwie jak najostrożniej, tj. spośród przewidywanych różnych, niekorzystnych dla siebie sytuacji wybrać taką, która spowoduje

najmniejsze szkody, lecz należy pamiętać, aby ta „gra" była uczciwa, by odbywała się bez większych szkód dla obu stron, a więc także dla przyrody (naturalnego środowiska).

O tym, że wyżej wspomniana „gra" nie zawsze jest uczciwa, świadczy wiele przykładów wskazujących na poważną degradację środowiska. Znaczne przekształcenia powierzchni ziemi, których efektem są poprzemysłowe krajobrazy, bezmyślne niszczenie zadrzewień, wielkie obszary pustynne, które dawniej tętniły życiem, zanieczyszczone wody powierzchniowe i podziemne, zanieczyszczone powietrze, to nieliczne przykłady pozwalające dać odpowiedź na to, czy „gra" z przyrodą jest uczciwa. Działalność gospodarcza ludzi jest świadoma i celowa. Chodzi o to, by w świadomości społeczeństwa kształtować równolegle przekonanie o korzyściach płynących z eksploatacji naturalnego środowiska, ale i zarazem o towarzyszących im skutkach negatywnych (degradacji) rodzących potrzebę ochrony.

Polska znalazła się w grupie krajów, które przyczyniły się do nowego spojrzenia na problemy bytu człowieka w warunkach współczesnej cywilizacji. Podjęto w kraju wiele działań w zakresie ochrony środowiska.[3] Nadrzędny cel stanowi człowiek, którego chroni się przed ujemnymi

[3] Polska uczestniczyła i uczestniczy w wielu międzynarodowych programach badawczych i organizacyjnych w systemie ONZ (np. MaB, UNESCO, WHO, UNEP, IUNCN, EKG) oraz w ramach RWPG. Badania w ramach współpracy RWPG są koordynowane przez komisje branżowe; z niektórych problemów naukowych utworzono kompleksowy program, złożony z 6 części dotyczących: 1) higienicznych aspektów ochrony przyrody, 2) ochrony ekosystemów (biocenozy) i krajobrazu, 3) ochrony atmosfery przed szkodliwymi zanieczyszczeniami, 4) ochrony zasobów wodnych, 5) likwidacji i utylizacji komunalnych i przemysłowych odpadów, 6) socjalno-ekonomicznych, organizacyjno-prawnych aspektów ochrony środowiska. W Genewie 12 VI 1973 r. rozpoczął pracę nowy organ ONZ — Rada Zarządzających Programem ONZ w dziedzinie ochrony środowiska; w jej skład weszli przedstawiciele 58 krajów reprezentujących różne geograficzne rejony świata, w tym również Polski. Ochrona środowiska naturalnego stanowi stały element programu polityki PRL. Program ten w zakresie do r. 1990 został przyjęty przez Prezydium Rządu w marcu 1975 r., a następnie zaakceptowany przez Biuro Polityczne PZPR 2 IV 1975 r. Wprowadzenie problematyki ochrony środowiska do polityki państwa jako elementu stałego znalazło odbicie w organizacji administracji państwowej, m. in. w r. 1970 utworzony został Polski Komitet Ochrony Środowiska jako organ rządowy powołany do koordynacji działalności wszystkich resortów i instytucji w zakresie ochrony. Ustawą z 29 III 1972 r. utworzony został Urząd Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w wyniku zniesienia Urzędu Ministra Gospodarki Komunalnej i Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej. W r. 1975 utworzony został Urząd Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. W styczniu 1973 r. powołano Instytut Ochrony Środowiska, który w styczniu 1974 r. został połączony z Instytutem Urbanistyki i Architektury, Instytutem Gospodarki Komunalnej i Instytutem Gospodarki Mieszkaniowej. Połączone instytuty tworzą obecnie Instytut Kształtowania Środowiska.

wpływami sztucznie wytwarzanego lub przekształconego środowiska. Prawnym wyrazem nowoczesnego ujmowania tych zagadnień są przepisy Konstytucji PRL, zwłaszcza zasada wyrażona w art. 12 ustępie 2 Konstytucji PRL, według której PRL daje rękojmię ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska człowieka, stanowiącego dobro ogólnonarodowe, podlegającego na ogólnych zasadach szczególnej ochronie prawnej. Zarazem w art. 71 Konstytucji PRL państwo gwarantuje wszystkim obywatelom prawo korzystania z wartości środowiska naturalnego, łącząc je nierozerwalnie z obowiązkiem ochrony. W tych rozwiązaniach konstytucyjnych mieści się określona treść polityczno-ustrojowa i społeczno-gospodarcza. Adresowana jest ona zarówno do organów państwowych, jak i poszczególnych obywateli: nakazuje chronić środowisko naturalne i racjonalnie korzystać z jego zasobów, by zabezpieczyć nie tylko obecnemu społeczeństwu, ale także i przyszłym pokoleniom optymalne warunki życia.

Doceniając w pełni znaczenie elementów sterowania polityką środowiskową i kształtowania „świadomości sozologicznej" społeczeństwa, za główne czynniki służące ochronie środowiska należy przyjąć następujące:

Środki prawne — obejmują one środowisko ochroną prawną. Cele ochrony [4] sprowadzają się przede wszystkim do:

1) zachowania istniejących zasobów środowiska w stanie nie pogorszonym przy optymalnym ich wykorzystaniu gospodarczym;

2) działalności, która zmierza do przywrócenia zasobom właściwości umożliwiających ich gospodarcze wykorzystanie;

3) podejmowania działań w celu optymalnie racjonalnego wykorzystania zasobów w gospodarce narodowej.

Zasadniczo wszystkie zasoby i elementy środowiska naturalnego podlegają ochronie prawnej, ponieważ objęte są przepisami [5] ogólnymi ustawy zasadniczej [6]. Część zasobów i użytków środowiska posiada szczegółowe legislacje przedmiotowe. Przepisy prawne stanowią instrumenty prawno-ochronne i ograniczające działanie szkodliwe, a stymulujące postępowanie sprzyjające ochronie środowiska.

OCHRONA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

Środki techniczne — jako konkretne rozwiązania techniczne i technologiczne mają zapobiegać zagrożeniu czystości środowiska oraz służyć jego rehabilitacji przez usuwanie skutków dotychczasowej degra-

[4] A. Jaroszyński: *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, PWN, Warszawa 1972, s. 28.

[5] *Ibid.*, s. 29.

[6] Zob. m.in. art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL — Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36.

dacji. Burzliwy rozwój techniki i procesów technologicznych skażających czystość środowiska przyczynił się do jego degradacji. Słuszne jest stwierdzenie W. Goetla, że technika, która wyrządziła wiele szkód środowisku, powinna te szkody naprawić. Niewątpliwie najskuteczniejszym zabezpieczeniem przed zanieczyszczeniem na obecnym etapie sił wytwórczych oraz sposobie jego rehabilitacji jest stosowanie szeregu „antyskażeniowych" środków technicznych. Obowiązek dostarczenia tych środków spoczywa na naukach technicznych, a zwłaszcza na nowej ich gałęzi zwanej sozotechniką [7], której głównymi celami są:

1) ochrona wody i powietrza oraz oszczędna eksploatacja zasobów praktycznie nieodnawialnych (np. kopalin);

2) zapobieganie zagrożeniom powodującym degradację środowiska, np. erozja wodna, powietrzna, wyjałowienie gleb, zmiany stosunków wodnych;

3) techniczna ochrona walorów środowiskowych (np. piękna krajobrazu) oraz aktywna działalność zmierzająca do rehabilitacji zdegradowanych elementów i wartości środowiska.

Środki ekonomiczne — mają one utworzyć wraz ze środkami prawnymi odpowiednią motywację do podejmowania przedsięwzięć zapobiegających pogarszaniu stanu środowiska oraz usuwających istniejące szkody i deformacje. Rozwiązywania problemów zagrożenia środowiska skażeniami (zapobiegania jego zanieczyszczeniu oraz restytuowania) należy szukać na płaszczyźnie ekonomicznej. Główną przyczyną pogorszenia się stanu środowiska naturalnego jest nieuwzględnienie przez dokonujących zanieczyszczeń i uszkodzeń ekonomicznych aspektów degradacji biosfery. Niektóre bowiem zasoby przyrody, a zwłaszcza dobra takie, jak woda, powietrze i inne, przekształciły się w obecnej dobie w dobra ekonomiczne w pełnym tego słowa znaczeniu.[8]

Ostra walka konkurencyjna i pogoń za dodatkowymi zyskami skłania przedsiębiorców do minimalizowania nakładów na ochronę środowiska. Problem ten, choć w innych kategoriach społeczno-ekonomicznych, nie jest obcy gospodarce socjalistycznej. W warunkach niewłaściwie funkcjonującego systemu kontrolno-represyjnego, a przede wszystkim wskutek braku odpowiedniej motywacji ekonomicznej, skłaniającej, a raczej zmu-

---

[7] Sozotechnika — termin używany na określenie działu nauk technicznych, zajmujących się specjalnie sprawami ochrony i kształtowania środowiska. W. Michajłow: *Sozologia i problemy...*, s. 63. Sozologia określana jest także mianem inżynierii środowiska, tzn. nauki o metodach oraz środkach ochrony i przekształcenia jednego lub więcej elementów środowiska w celu zapewnienia optymalnych warunków dla zdrowia i dobrego samopoczucia człowieka oraz stymulacji wykorzystania zasobów przyrody. Por. Z. Kaczmarek: *Inżynieria środowiska*, „Aura" 1973, nr 6.

[8] Por. Strumilian: *O ocenie „darownych błag"*, „Woprosy Ekonomiki" 1967, nr 8.

szającej do pokrywania odpowiednich kosztów związanych z ochroną środowiska producenci ponoszący mniejsze koszty z tego tytułu uzyskują w ten sposób dodatkowe korzyści, które stanowią swego rodzaju quasi-rentę. W warunkach gospodarki kapitalistycznej jest to zysk nadzwyczajny, a w gospodarce socjalistycznej — obniżenie kosztów własnych.

Okazuje się, że w tak diametralnie różniących się systemach społeczno-gospodarczych nieprzestrzeganie przez producentów zasad ochrony środowiska podyktowane jest, być może, przesłanką zmierzającą do obniżenia kosztów produkcji. U podstaw tego rodzaju postępowania znajdują się różne motywacje: chęć maksymalizacji zysku w drodze zysku nadzwyczajnego (producenci kapitalistyczni) i starania o realizację zasady racjonalnego działania (minimalizacja nakładów) z punktu widzenia wąsko pojętego interesu danego przedsiębiorstwa (przedsiębiorstwa socjalistyczne) przy nieliczeniu się z wymogami ochrony środowiska. W warunkach polskich charakterystycznym przykładem są między innymi korzystniejsze wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw wodociągów i kanalizacji odprowadzających ścieki bez oczyszczania i nie ponoszących z tego tytułu żadnych kosztów. Jest faktem bezspornym, że właśnie w warunkach prywatno-kapitalistycznej własności środków produkcji nastąpiła degradacja środowiska człowieka oraz, że w planowej gospodarce socjalistycznej istnieją większe możliwości realizacji właściwej polityki ochrony środowiska. Nie oznacza to jednak, że w krajach socjalistycznych wskutek braku sprzeczności między ogólnym celem gospodarowania [9] a wymogami ochrony środowiska są one niejako automatycznie respektowane.

Środki potrzebne na ochronę środowiska są ogromne. Obecnie wysoko uprzemysłowione kraje kapitalistyczne wydają średnio na ochronę środowiska 1—2% produktu społecznego brutto (Gross National Product).[10] Najważniejszym problemem jest wprowadzenie właściwego systemu obciążenia podmiotów dokonujących skażenia środowiska kosztami jego rehabilitacji.[11] W warunkach państw kapitalistycznych chodzi o to, aby

---

[9] Celem tym — ogólnie rzecz ujmując — jest maksymalne zaspokojenie potrzeb społeczeństwa w warunkach optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów, w tym również przyrody.

[10] M. Fleszer uważał, że wydatki te należałoby podnieść do rzędu 1/4 biliona dolarów w skali światowej. Konieczność zapobiegania degradacji środowiska naturalnego oraz likwidacji istniejących szkód powoduje, że dziedzina ta potrzebuje stałego dopływu środków finansowych. W celu uzyskania tych środków w potrzebnej wysokości należałoby spowodować podwyższenie kosztów produkcji o 10—25% i przeznaczyć tę nadwyżkę na finansowanie ochrony środowiska. *Współpraca gospodarcza a bezpieczeństwo europejskie. Seminarium międzynarodowe*, PISM, Warszawa 1972, s. 79.

[11] A. Ginsbert-Gebert: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Warszawa 1976, s. 39.

zwiększenie kosztów produkcji przez podniesienie wydatków na rzecz ochrony środowiska nie pociągało nadmiernego wzrostu cen wyrobów. W takim bowiem przypadku nie producenci, ale nabywcy pokrywają koszty przedsięwzięć antyskażeniowych. W szeregu krajów kapitalistycznych przewiduje się gromadzenie środków finansowych na ochronę środowiska przez wprowadzenie różnego rodzaju podatków. Ze środków ekonomicznego oddziaływania na producentów, których działalność stanowi zagrożenie dla czystości środowiska, wyróżnić można następujące rodzaje instrumentów o charakterze bodźcowym i stymulującym działalność antyskażeniową [12]: 1) dotacje i pożyczki; 2) preferencje fiskalne, polegające na obniżeniu wymiaru podatku inwestorom realizującym urządzenia służące ochronie środowiska; 3) system kar i odszkodowań za nieprzestrzeganie standardów czystości środowiska.

W celu zachęcenia przedsiębiorców do instalowania urządzeń antyskażeniowych w szeregu krajów kapitalistycznych stosuje się wiele zachęt i preferencji w tym kierunku. Najważniejsze z nich to: subwencjonowanie budowy urządzeń przeciwdziałających zanieczyszczeniu, np. ulgi podatkowe dla zakładów utylizacji śmieci i odpadków. Największej pomocy udziela się przedsiębiorstwom instalującym urządzenia oczyszczające ścieki. Wysokość udziału dotacji państwowych na ten cel uzależniona jest od stopnia jakości oczyszczania wód zużytych, np. udział dotacji państwowych w ogólnych kosztach budowy urządzeń oczyszczających ścieki wynosi w Szwecji 50—70%, a w USA 30—75%, we Francji 60% (według informacji EWG).[13]

Doskonalenie systemu funkcjonowania gospodarki narodowej w Polsce przyniosło rozszerzenie systemu bodźców oddziaływania ekonomicznego. Nie znalazły one jednak właściwego zastosowania w dziedzinie ochrony środowiska. W dalszym ciągu system kontrolno-represyjny zastępuje system zapewniający właściwą motywację ekonomiczną przedsięwzięć gospodarczych, mających służyć ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem. W realizacji zadań dotyczących wykonania planów produkcji, akumulacji itp., rozpatrywanych z punktu widzenia partykularnych interesów poszczególnych producentów, zdarza się, że nie dostrzega się wymagań polityki środowiskowej, nieracjonalnie gospodaruje się zasobami naturalnymi środowiska, jeśli są bezpłatne lub kosztują zbyt mało.

Do najważniejszych przedsięwzięć ekonomicznych służących ochronie środowiska w Polsce należą decyzje o wysokości środków przeznaczonych na prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie sozologii, na budowę i eksploatację odpowiednich urządzeń. Ważnym elementem jest wprowadzenie opłat za korzystanie z wody jako surowca oraz odprowadzanie wód

[12] *Ibid.*, s. 40.

[13] M. Gorczyca: *Ochrona środowiska w Szwecji*, „Aura" 1973, nr 5.

zuzytych, nie odpowiadających surowym standardom czystości. Zastąpienie kar pieniężnych, które wbrew zamierzeniom nabywcy nie spełniały roli bodźca, opłatami uzależnionymi od ilości zużywanej i odprowadzanej wody oraz zawartych w niej zanieczyszczeń stanowi zachętę do budowy urządzeń oczyszczających ścieki. Wprowadzenie opłat za korzystanie z zasobów wodnych jako źródeł ujęć wody i odbioru zrzutu ścieków przyczyni się do urealnienia rachunku kosztów produkcji oraz zapobiegnie marnotrawstwu i zanieczyszczaniu wód.

W istniejącym stanie rzeczy część rzeczywistych kosztów określonych produktów jest wyłączona z rachunku, stanowiąc koszty społeczne. Prawie darmowy charakter korzystania z zasobów wody nie skłania do zmniejszenia wodochłonności procesów produkcyjnych, do stosowania „suchych" technologii, zamkniętego obiegu wody, wielokrotnego jej wykorzystywania itp.

W ostatnich latach w Polsce w zakresie ochrony środowiska wiele zmieniło się na lepsze, bowiem przyczyniło się do tego wydanie aktów normatywnych o ochronie zasobów środowiska przyrodniczego oraz zwiększenie odpłatności za ich użytkowanie (np. opłaty za ziemię w zależności od jej klasy, jakości, położenia itp.). Sprzyjać one mogą racjonalnemu jej wykorzystaniu, a kary za wycięte na przykład drzewa w mieście powstrzymują od ich niszczenia. Oszczędnemu wykorzystaniu wody służy w pewnym stopniu jej reglamentowanie oraz opłaty za korzystanie z zasobów wodnych i odprowadzanie zanieczyszczeń. Niski i deficytowy poziom opłat za usługi wodociągowe powoduje nieracjonalny rozmiar popytu nie tylko na usługi, ale także na budowę nowych urządzeń produkcyjno-usługowych, co można uniknąć w warunkach pełnej odpłatności usług.[14]

Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska wymaga dużych nakładów inwestycyjnych i znacznych kosztów eksploatacyjnych, przynoszących odległe w czasie i niewymierne efekty, bardziej natury społecznej niż ekonomicznej. Z tego powodu istnieją poważne trudności w mierzeniu tych efektów; wśród nich przeważają trudno wymierne korzyści ekonomiczne. Stosowanie rachunku ekonomicznej efektywności nakładów na ochronę środowiska utrudnia fakt, że nakłady ponoszone przez sprawców zagrożeń środowiskowych nie wiążą się bezpośrednio z efektami w postaci korzyści ogólnospołecznych, czy nawet ogólnoludzkich.[15] Kryterium „wąskiego ekonomizmu" traci jednak jakikolwiek sens.[16]

[14] Patrz: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Warszawa 1976, s. 41.

[15] Na przykład skuteczniejsze zapobieganie emisjom skażającym powietrze w Anglii i RFN poprawiłoby czystość powietrza w Szwecji, gdzie blisko połowa zanieczyszczeń powietrza nawiewana jest z tych krajów. Gorczyca: *loc. cit.*

[16] W. Kasperkiewicz: *Ekonomiczne i techniczne aspekty degradacji oraz ochrony środowiska naturalnego człowieka*, „Gospodarka Planowa" 1973, nr 6.

Jednym z ważniejszych stosowanych obecnie w Polsce środków ekonomicznego oddziaływania, mającym na celu stymulowanie troski o bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów, jest obowiązek uiszczania należności na rzecz Skarbu Państwa za nabyte przez jednostki gospodarki uspołecznionej grunty rolne i leśne.[17] Ponadto jednostki te wnoszą stałe opłaty roczne z tytułu użytkowania gruntów. Określenie wysokości wydatków (rzeczywistych i potrzebnych) na ochronę środowiska, w tym także nakładów inwestycyjnych, jest sprawą bardzo złożoną. Właściwie niemożliwe jest udzielenie właściwej odpowiedzi na pytanie, ile one wynoszą? Większość pozycji tych kosztów i wydatków inwestycyjnych to typowe nakłady sprzężone, nie zawsze bezpośrednio związane z wydatkami na ochronę środowiska, których poniesienie daje komplementarne efekty w tym zakresie (np. nakłady na prace badawczo-rozwojowe nad niespalinowym silnikiem samochodu).

W Polsce statystyka w dziedzinie wydatków inwestycyjnych i ogólnych na ochronę środowiska jest w fazie tworzenia. Na razie wykorzystuje się dorobek ewidencji statystycznej poszczególnych dziedzin gospodarki narodowej (np. gospodarki wodnej, leśnej, komunalnej i rolnictwa). W zasadzie nie ma jeszcze ostatecznej koncepcji, które z nakładów inwestycyjnych należy uznać za nakłady służące ochronie środowiska.[18] Informacje o nakładach na ochronę środowiska posiadają, jak wyżej wskazano, charakter fragmentaryczny. Ogólnie można stwierdzić, że ich udział zależy od rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych krajów, osiągniętego poziomu sił wytwórczych i stopnia degradacji środowiska, ale jednocześnie także od polityki państwa.

Rosnące potrzeby w zakresie ochrony i kształtowania środowiska wymagają także pomnożenia dorobku doktryny określonych dziedzin nauk ekonomicznych. W teorii formułuje się tezę, że produkcja społeczna jest podporządkowana ogólnemu celowi, który zakłada wykorzystanie wytwa-

---

[17] Dz. U. 1971, nr 27, poz. 24.

[18] W prognozie na lata 1971—1990, opracowanej w Instytucie Gospodarki Komunalnej, przewiduje się na zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych w zakresie komunalnego oczyszczania ścieków nakłady w wysokości 62,9 mld zł, z tego w kolejnych pięciolatkach 5,2—9,1, 20,9 i 27,7 mld zł. Fragmentaryczne informacje o wydatkach na ochronę środowiska w krajach socjalistycznych: ZSRR w latach 1968—1970 na ochronę wód przed zanieczyszczeniem przeznacza ok. 3% łącznych nakładów inwestycyjnych, a 14% w pięcioleciu 1971—1975, BRL — w latach 1971—1975 w nowo budowanych obiektach przeznaczono na zainstalowanie urządzeń ochronnych około 100 mln lewa, co ma likwidować emisję pyłów z zakładów przemysłu cementowego, metalurgicznego, energetycznego. Czechosłowacja — w latach 1971—1975 na ochronę powietrza przeznaczono 1 400 mln kćs, SRR — na ochronę powietrza w latach 1971—1975 wydatkowano 3 mld lei. T. Brzoza: *Finansowanie i stymulowanie ochrony środowiska*, „Finanse" 1972, nr 2.

rzanych dóbr do zaspokojenia materialnych potrzeb społeczeństwa. W praktyce gospodarczej zaś cel ten wyraża się często tendencją do maksymalizacji dochodu narodowego, a więc w konsekwencji — przyrostu dóbr materialnych i usług. Nie jest to jednak wystarczające kryterium gospodarowania, zwłaszcza do problematyki ochrony naturalnego środowiska człowieka.

Ocena rezultatów produkcji społecznej wg stopnia przyrostu jej efektów jest nieścisła, bowiem można osiągnąć doraźne korzyści ekonomiczne bez uwzględniania pośrednich kosztów działalności gospodarczej. Realizacja określonego programu rozwoju gospodarki może przynieść odpowiednio wysoki przyrost dochodu narodowego, ale może to mieć ujemne skutki dla jego podziału. Zbudowane na przykład w ramach tego programu obiekty produkcyjne mogą powodować dużą liczbę zachorowań na choroby zawodowe, wzrost wypadków przy pracy, zagrożenie lub wręcz niszczenie środowiska naturalnego i jego komponentów. W konsekwencji znaczna część przyrostu tego dochodu będzie musiała być wydatkowana na przywrócenie uprzednich zdolności wytwórczych czynnikom produkcji: ludziom (konieczność zwiększenia wydatków na lecznictwo, dodatkowe obciążenie funduszu świadczeń socjalnych itp.) i przyrodzie (regeneracja jej zdolności wytwórczych). Wydatki te mogą pochłonąć dalszy wzrost akumulacji i konsumpcji. Aby prawidłowo wcielać w życie podstawowe prawa socjalizmu, trzeba stosować kryteria pozwalające na kompleksową ocenę procesu gospodarowania oraz zapewniające możliwie najwyższą jego sprawność w skali zarówno gospodarki narodowej, jak i w poszczególnych gałęziach czy w skali przedsiębiorstwa.

W naszym systemie społecznym decyzje ekonomiczne są oparte na ocenie ich wartości społecznej. W związku z tym takie pojęcia, jak np. „oszczędność" czy „koszty produkcji", stosowane w rozważaniach ekonomicznych, powinny być także sformułowane w kategoriach społecznych, tj. w kategoriach ocen ogólnych korzyści i strat. Podstawą oceny sprawności gospodarowania powinien być kompleksowy rachunek kosztów rzeczywiście ponoszonych przez społeczeństwo. Przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w rachunku ekonomicznym powinny być uwzgledniane koszty nie tylko ochrony przyrody, ale i zapewnienia trwałości użytkowania jej zasobów.

Zgłaszane są postulaty opracowania rachunku ekonomicznego, który obejmowałby wszystkie elementy środowiska przyrodniczego, oraz włączenia problemów ekologicznych do teorii wzrostu gospodarczego, opracowania modeli ekonomicznych ochrony środowiska, skonstruowania mechanizmów, które wpływając na podmioty gospodarcze, skłaniałyby je do podejmowania działań naruszających równowagę biologiczną.

Pełne włączenie do analizy ekonomicznej pośrednich kosztów „biosfe-

rycznych" to jeszcze sprawa przyszłości. Przejście społeczeństwa od cywilizacji technicznej do biologicznej, w której produkcja będzie rozpatrywana w ścisłym powiązaniu z rozwojem życia w przyrodzie, nie wydaje się realne w zasięgu żyjących pokoleń. Nie czekając na kompleksowe rozwiązania ekonomistów, należy wykorzystać różne instrumenty pozaekonomiczne i ekonomiczne, nawet mniej precyzyjne, które chroniłyby biosferę przed dalszą degradacją i zapewniały jej prawidłowy rozwój. Konieczne jest przede wszystkim stosowanie surowych sankcji za zniszczenie środowiska i wprowadzenie odpowiednich zachęt, skłaniających przedsiębiorstwa do usprawnienia procesów produkcyjnych z punktu widzenia jego ochrony.

Właściwie opracowany system kar i zachęt, poza innymi czynnikami, zwiększyłby popyt na odpowiednią aparaturę i stałby się bodźcem do rozwoju gałęzi przemysłu pracujących na rzecz ochrony środowiska. W ramach tego systemu można by stosować różne formy, jak np. kary porządkowe, zróżnicowania podatkowe wobec zakładów w zależności od stopnia zagrożenia środowiska, wyższe opodatkowanie produkcji gałęzi surowcochłonnych (np. zużywających duże ilości wody), opodatkowanie przedsiębiorstw na rzecz inwestycji utylizacyjnych i ochronnych oraz rekultywacji gruntów. Wobec podmiotów gospodarczych istnieje możliwość stosowania różnych zestawów instrumentów: kar, opłat, ulg, premii itp., które zachęcałyby je bezpośrednio lub pośrednio do podejmowania działalności inwestycyjnej na rzecz ochrony przyrody. Jednak zastosowanie każdego instrumentu musi poprzedzać kompleksowa ocena, uwzględniająca odpowiednie sprzężenia zwrotne i uboczne skutki nieprawidłowego rozwiązania. Taka ocena jest niezbędna, bowiem stosowanie każdego instrumentu może wywołać — obok dodatnich — także ujemne skutki uboczne. Instrumenty te powinny być ponadto zróżnicowane w zależności od sfer działania przedsiębiorstwa. W odniesieniu do sfer zorganizowanych, mających szczególne walory krajobrazowe lub rekreacyjne (regiony górskie, nadmorskie, jeziora, parki krajoznawcze itp.), sankcje za zanieczyszczanie powinny być szczególnie zaostrzone.

Konieczne do zapewnienia bytu ludzkości nasilenie działań eksploatatorskich powinno posiadać charakter procesów racjonalnych, kierowanych przez człowieka dla dobrze rozumianego jego dobra i dla zachowania równowagi między cywilizacją i środowiskiem. Z uwagi na powyższe nasuwają się następujące wnioski:

1. Ochrona środowiska naturalnego powinna stawiać wysokie zadania technikom, technologom i architektom odpowiedzialnym za inwestycje. Powinni oni bowiem traktować inwestycje ochronne jako nieodłączny komponent programów inwestycyjnych — niezależnie od charakteru i dziedziny inwestowania, np. koszty utylizacji odpadów powinny być

uwzględniane w kosztach inwestycji podstawowych, jako nakłady bezpośrednie bądź towarzyszące.

2. Opracowując nowe procesy technologiczne, technolodzy powinni dążyć do usuwania źródeł zanieczyszczeń, a nawet opracowywać metody wytwarzania, które byłyby podporządkowane wymaganiom środowiska naturalnego.

3. Sprawy ochrony środowiska należy rozpatrywać w całym ich kompleksie, interdyscyplinarnie, poddając je analizie syntetycznej i włączając jednocześnie dorobek nauk prawnych, technicznych, ekonomicznych, aby zapewnić kontrolę nad procesami postępu.

4. Dlatego też architekci odpowiedzialni za modelowanie przestrzenne powinni przy współudziale prawników, ekonomistów i in., tak kierować rozmieszczeniem inwestycji, aby nie skazywać przyszłych pokoleń na jeszcze trudniejsze niż obecnie warunki ekosferyczne.

РЕЗЮМЕ

Предметом настоящей статьи является обзор основных проблем правовой и общественно-экономической охраны природной среды. Во вступлении показана зависимость между охраной среды и динамикой общественно-экономического развития страны и основные помехи, нарушающие равновесие между природной средой и развитием цивилизации. Опасности, угрожающие природной среде в период научно-технической революции растут необыкновенно быстро, а изменения вызываются прежде всего ростом численности населения, развитием отраслей производства, направленных на удовлетворение потребностей человека, массовое употребление всяких, особенно энергетических ресурсов и минералов и т.п. Всё это привело к тому, что проблемы охраны и формирования среды стали также общественно-экономическими и политическими проблемами. Польша вошла в группу стран, развернувших широкую деятельность в области охраны среды, а её выражением является современная форма выражения этих вопросов в Конституции ПНР (ст. 12 абз. 2, ст. 71).

В дальнейшей части статьи указываются главные факторы, служащие охране среды: правовые средства, технические средства. Кроме того, указаны причинные связи, возникающие между правовой охраной природной среды и комплексом общественно-экономических средств, которые приводятся в движение в системе управления народного хозяйства. Следует добавить, что к важнейшим экономическим мероприятиям, служащим охране среды, в Польше относятся величины средств, предназначенных на проведение научно-исследовательских работ в области охраны природы, на строительство и эксплуатацию необходимых устройств, важным элементом является также введение оплаты за пользование водой в качестве сырья и отвод использованных вод, не отвечающих стандартам чистоты и др. Однако применение каждого экономического или правового инструмента требует предварительной комплексной оценки, учитывающей обратное действие и побочные последствия неправильного решения. Кроме того, эти инструменты должны быть разными и зависеть от сферы деятельности предприятия.

SUMMARY

The subject of the paper is an outline of the main problems concerning the legal and socio-economic protection of natural environment. The introductory section presents the interrelations between environment protection and the dynamic socio-economic growth of the country and the disturbed balance between natural environment and the development of civilization. The threat to natural environment in the age of scientific-technological revolution increases with extreme rapidity while the most disastrous changes are produced by population growth, increase in the production of goods for human needs, mass utilization and exploitation of raw materials, especially energy resources, minerals etc. This threat and the necessity of counteraction both cause that the problems of environment protection and shaping become issues of socio-economic and political character. Poland is among those countries which have early undertaken many activities in the field of environment protection while their legal expression is to be found in the modern formulation of these problems in the fundamental act of the Polish People's Republic article 12, section 2, article 71).

The next section of the paper discusses the main factors which serve the purpose of environment protection; these factors may be divided into legal and technical means. Besides, there is also a presentation of the causal relation between legal protection of natural environment and a complex of socio-economic means employed in the system of national economy management: It should be added that the most significant economic undertakings aiming at environment protection in Poland include: decisions on the amounts of means for research-developmental activities in sociology; assignment of means for construction and maintenance of necessary installations; introduction of payments for exploiting water as a raw material and producing wastes which break severe purity standards, and many others. However, the practical application of any economic or legal instrument must be preceded by a complex evaluation which would take into account respective feedbacks and side effects of improper solutions. Apart from that, such instruments should also be differentiated in respect to the various fields of activities of particular enterprises.